

Marcin Rachwał

Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu

Wybory we współczesnym państwie demokratycznym¹

Uwagi wprowadzające

Przedmiotem niniejszego artykułu są wybory przeprowadzane w warunkach współczesnego państwa demokratycznego. Zasadniczo można przyjąć założenie, iż „wybory są najważniejszą instytucją współczesnej demokracji” (Markowski, Cześnik, Kotnarowski, 2015, s. 15). W tym miejscu należy podkreślić, że tak duże znaczenie wyborów jest charakterystyczne dla współczesnego modelu demokracji, natomiast demokracja klasyczna funkcjonowała jako system cyklicznych zgromadzeń ludowych. I choć ostatnie rozwiązanie wydaje się w znacznie większym zakresie realizować założenia demokracji rozumianej jako władza ludu, to jednak obecne uwarunkowania uniemożliwiają (a na pewno znacznie utrudniają) praktykowanie rządów bezpośrednich². W związku z tym w ciągu ostatnich 200 lat rozwinęła się demokracja przedstawicielska. „Jednym z głównych argumentów za koniecznością utrzymywania reprezentacyjnego modelu w ramach systemu politycznego jest efektywność – nie można zarządzać państwem/społeczeństwem, opierając się na zasadzie «rządów ludu», nawet jeżeli idea pełnej demokracji bezpośredniej byłaby tym, co pobudza nasze umysły do myślenia o bardziej «sprawiedliwych rządach»” (Rosicki, 2012, s. 254).

¹ Artykuł przygotowany w ramach projektu badawczego „E-voting jako alternatywna procedura głosowania w elekcjach państwowych. Doświadczenia wybranych państw a perspektywy wdrożenia e-głosowania w Polsce”, NCN nr UMO-2014/15/B/HS5/01358 (OPUS).

² Rozwój technologii informacyjnych i komunikacyjnych stwarza pewną nadzieję na przełamanie obecnych trudności i znacznie szersze włączenie obywateli w funkcjonowanie państwa czy wspólnoty lokalnej. Zob. szerzej: M. Musiał-Karg, *Elektroniczne referendum w Szwajcarii. Wybrane kierunki zmian helweckiej demokracji bezpośredniej*, Poznań 2012.

Celem szkicu było ukazanie znaczenia i miejsca wyborów w realiach współczesnego modelu demokracji. Z uwagi na złożoność i rozległość podjętego zagadnienia badawczego należy zaznaczyć, iż niniejszy artykuł nie stanowi wyczerpującej analizy procedur wyborczych. Całościowe odniesienie się do kwestii bezpośrednio związanych z wyborami na łamach artykułu naukowego (czy nawet monografii) jest w zasadzie niemożliwe. W związku z tym autor zogniskował rozważania na kilku zagadnieniach. W pierwszej części niniejszego szkicu kilka uwag poświęcono na ukazanie istoty wyborów na tle szerzej dyskusji odnoszącej się do uwarunkowań instytucjonalnych funkcjonowania demokracji przedstawicielskiej. Kolejne fragmenty artykułu odnoszą się do zasad prawa wyborczego, jak również funkcji wyborów. Ze względu na wagę zagadnienia istotna część niniejszego opracowania odnosi się do kwestii systemu wyborczego. W tym zakresie przedmiotowym szczególny nacisk położono na ukazanie istoty formuły większościowej i proporcjonalnej, gdyż zasygnalizowana tematyka zajmuje ważne miejsce w dyskursie publicznym prowadzonym w Polsce. Całość wieńczy podsumowanie, w którym w syntetycznej formie odniesiono się także do debaty dotyczącej reformy systemu wyborczego do Sejmu RP.

W trakcie badań szczególnie użyteczna okazała się metoda analizy i krytyki piśmiennictwa (źródeł), metoda instytucjonalno-prawna, jak również metoda komparatystyczna. Niniejszy tekst uwzględnia stan prawny i faktyczny na dzień 31 października 2017 roku.

Istota wyborów

Ujmując rozwój demokracji w mocno syntetyczny sposób można zaznaczyć, iż wskazany system polityczny występował w formie klasycznej (bezpośredniej) i współczesnej (pośredniej). Istotą modelu klasycznego było bezpośrednie sprawowanie władzy przez uprawnionych obywateli, co miało miejsce podczas zgromadzeń ludowych. Chcąc wskazać przykład takiego systemu, można przywołać rozwiązania panujące w starożytnych Atenach. Co istotne i wymagające w tym miejscu podkreślenia, model klasyczny demokracji w ramach struktury instytucjonalnej nie zawierał odpowiednika współczesnego parlamentu. Wskazany organ nie był potrzebny, gdyż uprawnieni obywatele sami udawali się na obrady zgromadzeń ludowych i po zgłoszeniu propozycji, jak również przeprowadzeniu debaty podejmowali decyzje w zakresie spraw wspólnoty politycznej.

W związku z tym nie odbywały się wybory ciała przedstawicielskiego (parlamentu), co nie oznacza, iż wówczas w ogóle nie przeprowadzano wyborów (np. w antycznych Atenach wybierano urzędników). Kształtowanie się od przełomu XVIII i XIX wieku współczesnego modelu demokracji znacznie zmieniło wyobrażenie o przedmiotowym systemie politycznym. Do wskazanego momentu dość powszechnie przyjmowano, iż demokracja oznacza rządy sprawowane bezpośrednio przez obywateli, dlatego też nie zakładano, aby ktoś w ich imieniu sprawował władzę. Jednakże powstawanie państw o znacznych obszarach i z dużą liczbą osób uprawnionych do udziału w życiu politycznym spowodowało, iż chcąc wprowadzić w nich rządy demokratyczne należało w inny sposób zaprojektować sposób sprawowania władzy przez obywateli. „W wieku XVIII poszczególni autorzy zaczęli dostrzegać to, o czym wcześniej już mówili levellersi, a mianowicie, iż dzięki połączeniu demokratycznej zasady rządów ludu z niedemokratyczną koncepcją systemu przedstawicielskiego, demokracja przybrać może zupełnie nowy kształt i wymiary. Monteskiusz w *Duchu praw* wyrażał podziw dla ustroju politycznego Anglii i powiedział, że skoro w dużym państwie cały lud nie może zbierać się w zgromadzeniu legislacyjnym, to winien wybierać swych przedstawicieli, by czynili zań to, czego sam czynić nie może” (Dahl, 1995, s. 46).

W efekcie wyżej zarysowanego procesu doszło do ukształtowania współczesnego modelu demokracji, którego istota sprowadza się do działania przedstawicieli w imieniu obywateli (suwerena). Co prawda w ramach rozwiązań systemowych przyjmowanych we współczesnych demokracjach funkcjonują także instytucje demokracji bezpośredniej i semibezpośredniej (zob. szerzej: Rachwał, 2016, s. 13–52), jednakże to forma przedstawicielska jest zdecydowanie dominującym rozwiązaniem³. „Przekształcenia, jakim uległa teoria i praktyka demokracji w wyniku włączenia do niej koncepcji systemu przedstawicielskiego, miały dalekosiężne konsekwencje. [...] Najważniejsza [...] polegała na tym, że rządy ludu nie musiały już być nadal związane z małym państwem, a obejmować mogły niemal nieskończenie duże społeczności. Tak więc

³ „Demokratyczne społeczeństwo opiera się na przedstawicielskiej formie sprawowania władzy. Suweren rzadko uczestniczy w podejmowaniu decyzji politycznych. Ceduje swoje prawo w tym zakresie na przedstawicieli wybranych do reprezentowania interesów i poglądów wyborców”; A. Stelmach, *Zmiany prawa wyborczego w Polsce a legitymizacja władzy*, w: *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010, s. 9.

koncepcja demokracji, której wraz ze zniknięciem miast-państw groziło obumarcie, mogła znaleźć zastosowanie w nowożytnym państwie narodowym” (Dahl, 1995, s. 47).

Ukształtowanie się współczesnego modelu demokracji o charakterze pośrednim zrodziło potrzebę stworzenia mechanizmów, za pomocą których obywatele kreowaliby skład osobowy parlamentu, jak również innych organów reprezentujących suwerena. „Wybory służą do obsadzania rozmaitych stanowisk w państwie, od poziomu lokalnego aż po stanowisko głowy państwa, oraz do wyłaniania stanowiących ciał kolegialnych, od organów uchwałodawczych w gminach aż po organy ustawodawcze [...]. Prawo do udziału w rzetelnie przeprowadzanych wyborach należy do kanonu praw człowieka i obywatela” (Mączyński, 2015a, s. 32–33). W rozważanym kontekście należy dodać, iż współcześnie udział w wyborach zazwyczaj jest traktowany jako prawo, lecz można również wyodrębnić grupę około 30. państw, w których jest stosowany obowiązek (przymus) wyborczy (zob. szerzej: Birch, 2009; Rachwał, 2012, s. 227–243).

Rozwiązania szczegółowe przyjmowane w konkretnych systemach politycznych determinują katalog organów wyłanianych w wyborach bezpośrednich (w tym zakresie poszczególne państwa różnią się między sobą), co nie zmienia faktu, iż wybory stanowią centralną instytucję współczesnej demokracji. „Samo ich przeprowadzenie nie decyduje o możliwości zaliczenia państwa do demokratycznej rodziny, ale za to ich brak praktycznie wyklucza taką możliwość” (Wojtasik, 2012, s. 5). Oczywiście przeprowadzanie wyborów nie jest jedynym warunkiem demokracji, jednakże stanowią one warunek wyjściowy uznania danego systemu politycznego za demokratyczny. „Panuje powszechna zgoda co do tego, że wybory oparte na zasadzie rywalizacji politycznej, bardziej niż cokolwiek innego, przesądzają dziś o demokratycznym charakterze systemu politycznego państwa narodowego” (Bingham Powell, 2006, s. 8).

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż wybory łączymy z funkcjonowaniem demokracji, jednakże wskazana procedura była (i jest) stosowana także w systemach niedemokratycznych⁴. Co więc odróżnia wybory przeprowadzane w ramach demokratycznego i niedemokratycznego systemu politycznego? Wybory w państwie demokratycznym są cykliczne i rywa-

⁴ W systemach niedemokratycznych zadaniem wyborów „była mobilizacja społeczeństwa, wykazanie sprawności aparatu, a nawet kwestie czysto administracyjne – jak meldunek i zamieszkanie w określonym miejscu”; M. Żyromski, *Rola i funkcje wyborów w systemach niedemokratycznych*, „Przegląd Politologiczny” 2016, nr 3, s. 109.

lizacyjne, a zatem muszą odbywać się w stałych odstępach czasowych, jak również obywatele muszą mieć zagwarantowaną możliwość dokonania wyboru spośród niezależnych ofert politycznych. „Cykliczność oznacza, że rządzący otrzymują legitymację do rządzenia na określony czas, w którym muszą ponownie poddać się weryfikacji wyborców. Rywalizacja sprowadza się do stworzenia warunków dla istnienia opozycji politycznej (opartej na niekwestionowanej swobodzie organizowania się partii politycznych) i zakazu jej eliminowania przez zastosowanie środków przymusu państwowego. Obie te cechy łącznie stanowią mają podstawowy wyróżnik demokracji, ułatwiając odpowiedź na pytanie, które kraje można zaliczyć do grona demokratycznych” (Antoszewski, 1998, s. 12). Rozpatrując cykliczność wyborów „warto zauważyć, że nie ma w tym przypadku ścisłego kanonu, jednak z doświadczeń świata demokratycznego wynika, że najczęstszy okres między kolejnymi wyborami poszczególnych organów wynosi od 4 do 6 lat” (Wojtasik, 2012, s. 17–18).

W perspektywie zaprezentowanej przez J. Schumpetera kluczową rolę w demokracji pełnią wybory. „Demokratyzm rządu oznacza tylko, że obywatele mają możliwość zaakceptowania lub odrzucenia tych, którzy mają nimi rządzić – za pośrednictwem cyklicznych elekcji” (Antoszewski, 1997a, s. 19). Tym samym w koncepcji proceduralnej o demokratyczności systemu politycznego rozstrzyga przeprowadzanie cyklicznych i rywalizacyjnych wyborów. Z dzisiejszej perspektywy propozycja Schumpetera wydaje się bardzo wąsko definiować wymogi względem demokracji, jednakże jej walorem jest czytelność i łatwość dokonania klasyfikacji państw. W kolejnych latach liczni Autorzy skonstruowali bardziej złożone koncepcje demokracji, jednakże nie ulega wątpliwości, iż wyjściowym warunkiem uznania systemu politycznego za demokratyczny jest przeprowadzanie cyklicznych i rywalizacyjnych wyborów.

W tym miejscu warto przybliżyć ujęcie R. Dahla, który zaproponował stosowanie terminu „poliarchia” na określenie państw w największym stopniu spełniających wymogi demokracji rozumianej jako stan idealny⁵. Wszystkie systemy polityczne „leżą na osi wyznaczonej biegunami idealnej demokracji i idealnej autokracji, ale najbliżej tego pierwszego plasują się systemy, które R. Dahl określa jako poliarchie” (Antoszewski, 1997a, s. 23). Wskazany Autor zaproponował listę wymogów, które muszą być

⁵ W koncepcji R. Dahla termin „demokracja” oznacza stan idealny (pewien wzorzec nieistniejący w praktyce), natomiast termin „poliarchia” jest używany w kontekście realnie istniejących systemów politycznych.

zrealizowane, aby dany system polityczny mógł być określony jako poliarchia. Prezentują się one następująco:

- „Wybrani przedstawiciele sprawują konstytucyjną kontrolę nad politycznymi decyzjami rządu.
- Przedstawiciele ci są wybierani i usuwani na mocy stosunkowo częstych, wolnych i uczciwych wyborów, przeprowadzanych w zasadzie bez stosowania przymusu.
- Wszyscy dorośli mają prawo głosu w tych wyborach.
- Większość z nich ma również bierne prawo wyborcze.
- Obywatele faktycznie korzystają z wolności słowa, zwłaszcza w zakresie polityki, krytyki rządzących, sposobu sprawowania rządów, systemu gospodarczego i społecznego oraz panującej ideologii.
- Mają oni również dostęp do wszelkich źródeł informacji, które nie mogą podlegać monopolowi rządu bądź jakiegokolwiek partykularnej grupy.
- Wreszcie, dysponują faktycznie przestrzeganiem uprawnieniem do tworzenia niezależnych organizacji i stowarzyszeń, między innymi partii politycznych i grup interesów, usiłujących za pośrednictwem wyborów oraz innych pokojowych środków wpływać na politykę rządu” (Dahl, 1995, s. 324–325).

Wśród powyższych warunków zaliczenia systemu politycznego do poliarchii ważne miejsce zajmują kwestie związane z wyborami, takie jak powszechność czynnego i biernego prawa wyborczego czy konieczność przeprowadzania częstych, wolnych i uczciwych wyborów. Ponadto istotne jest stworzenie warunków do korzystania z wolności słowa przez obywateli, którzy muszą mieć również zapewniony dostęp do niezależnych źródeł informacji. Niebagatelne znaczenie ma także przestrzeganie prawa obywateli do tworzenia niezależnych organizacji, aby mogli w ten sposób artykułować swoje interesy i wpływać na podejmowane decyzje polityczne. „Fundamentem koncepcji poliarchii Dahla jest założenie, że obok współzawodnictwa elit o głosy wyborców równie ważną zasadą jest różnorodność grup interesów, które powstają na poziomie społeczeństwa obywatelskiego” (Mączyński, 2015a, s. 31). W ramach wywierania wpływu na funkcjonowanie systemu politycznego obywatele mogą podejmować różnorodne działania włącznie z udziałem w wyborach. I właśnie ukształtowany w wyborach parlament sprawuje kontrolę nad rządem.

Stworzona przez R. Dahla tzw. rozszerzona definicja proceduralna demokracji była niewystarczająca dla wyodrębnienia demokracji liberalnej,

która jest w szczególności sposobem powiązana z ochroną wolności jednostki i grup (Zwoliński, 2010, s. 13–14). „Współcześnie demokracja została wzbogacona o czynnik liberalny, a więc o stałą podejrzliwość wobec każdorazowo wybieranej władzy” (Rzegocki, 2006, s. 208).

Podsumowując dotychczasowe rozważania należy podkreślić, iż demokracjami są te państwa, „w których władza jest przekazywana w wyniku rywalizacyjnych, cyklicznych wyborów w ręce określonych aktorów politycznych, ponoszących za swe działania faktyczną odpowiedzialność przed wyborcami” (Antoszewski, 1997a, s. 36). Jak wskazano wcześniej, przeprowadzanie cyklicznych i rywalizacyjnych wyborów jest warunkiem koniecznym, abyśmy mogli zaliczyć dany system polityczny do grupy systemów demokratycznych. Jednocześnie należy przypomnieć, iż poszczególni Autorzy wyodrębniają kolejne warunki zaliczenia państwa do wskazanej kategorii, jednakże z uwagi na cel i charakter niniejszego szkicu dalsze rozważania zostały poświęcone analizie wybranych zagadnień dotyczących wyborów w realiach współczesnego państwa demokratycznego.

Zasady prawa wyborczego

Z reguły katalog zasad prawa wyborczego „tworzony jest na podstawie kryterium cztero- lub pięcioprzymiotnikowych wyborów do poszczególnych organów przedstawicielskich. Zawiera on zasady: powszechności, równości, bezpośredniości, tajności głosowania oraz jedną z zasad dotyczących podziału mandatów, tj. zasadę wyborów proporcjonalnych albo większościowych [...]” (*Polskie...*, s. 214). Tak więc wybory w państwie demokratycznym powinny być powszechne, równe, bezpośrednie, natomiast głosowanie tajne. Ujmując zagadnienie dotyczące podziału mandatów w uproszczeniu należy wskazać, iż w tym zakresie może obowiązywać formuła większościowa lub proporcjonalna.

Zasada powszechności określa krąg osób, które są uprawnione do udziału w procedurze wyborczej. Tym samym definiuje kto może korzystać z czynnego i biernego prawa wyborczego. Czynne prawo wyborcze pozwala obywatelowi na oddanie głosu na wybranego kandydata (kandydatów), natomiast bierne prawo wyborcze precyzuje warunki ubiegania się o konkretne stanowiska pochodzące z wyborów bezpośrednich. Ograniczenia powszechności wyborów ujmowane są za pomocą termi-

nu „cenzusy wyborcze”. W przeszłości stosowano m.in. cenzus płci (np. w Szwajcarii zniesiony dopiero kilkadziesiąt lat temu⁶), wykształcenia czy majątkowy. Tak więc praw wyborczych były pozbawione kobiety, jak również osoby, które nie legitymowały się odpowiednim poziomem wykształcenia czy statusem majątkowym. „Współcześnie za uzasadnione w demokratycznych państwach uznaje się jedynie stosowanie wymogów obywatelstwa i wieku” (*Polskie...*, s. 215). A zatem w zgodzie z zasadami państwa demokratycznego pozostają cenzusy obywatelstwa i wieku. Pierwszy z nich uzależnia uzyskanie praw wyborczych od posiadania obywatelstwa konkretnego państwa, natomiast drugi od ukończenia określonego wieku. Cenzus wieku dla uzyskania biernego prawa wyborczego może być określony na wyższym poziomie niż w przypadku czynnego prawa wyborczego.

Zgodnie z Konstytucją RP z 1997 r., „obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat” (*Konstytucja...*, art. 62 ust. 1). Tak więc zacytowany fragment Konstytucji RP uzależnia korzystanie z czynnego prawa wyborczego od powszechnie akceptowanych w państwach demokratycznych przesłanek (cenzusów), tj. posiadania obywatelstwa i ukończenia najpóźniej w dniu głosowania 18 lat. Konstytucja RP stanowi także, iż „prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych” (*Konstytucja...*, art. 62 ust. 2). W rozważanym kontekście warto dodać, iż cenzus wieku dla uzyskania biernego prawa wyborczego w Polsce wynosi od 18 lat (organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego) do 35 lat (prezydent RP) (*Ustawa...*, art. 11).

Kolejna zasada prawa wyborczego, tj. zasada równości występuje w dwóch aspektach. „Zasada równości w sensie formalnym oznacza, iż

⁶ „Mimo iż wiele państw Europy i świata przyznało kobietom prawa głosowania i kandydowania w wyborach w pierwszych 20–30 latach XX wieku, to w Szwajcarii zmiana ta wymagała o wiele dłuższego czasu. [...] Szwajcarzy na szczeblu federacji przyznali prawa wyborcze kobietom dopiero w 1971 r., co w przypadku państwa, które przez wielu nazywane jest perłą demokracji – może być dość dużym zaskoczeniem”; M. Musiał-Karg, *Demokracja bezpośrednia a wprowadzenie praw wyborczych dla kobiet – przykład Szwajcarii*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, nr 4, s. 116.

każdy wyborca dysponuje równą liczbą głosów [...]. Inne znaczenie ma zasada równości w sensie materialnym. Oznacza ona, że siła głosu każdego wyborcy jest równa [...]” (*Polskie...*, s. 217). Tym samym zgodnie z omawianą zasadą prawa wyborczego każdy obywatel powinien dysponować taką samą liczbą głosów (równość formalna), jak również siła głosu każdego wyborcy powinna być równa (równość materialna). Zasada równości w sensie formalnym oznacza, iż nie może występować sytuacja, w której pewne kategorie wyborców dysponują większą liczbą głosów od pozostałej części elektoratu. W rozważanym aspekcie należy zauważyć, iż rozwiązania szczegółowe przyjmowane w poszczególnych państwach powodują, iż wyborcy mogą dysponować kilkoma głosami, co występuje np. w sytuacji ustanowienia wyborów większościowych w okręgach kilkumandatowych. W związku z tym zasadę równości w sensie formalnym należy postrzegać przez pryzmat rozwiązania, zgodnie z którym każdy wyborca posiada równą liczbę głosów (a nie jeden). Jeśli wybory odbywają się w systemie większościowym w okręgach jednomandatowych, wówczas każdy obywatel powinien dysponować jednym głosem, natomiast jeśli w systemie większościowym występują okręgi dwumandatowe, wówczas każdy wyborca powinien dysponować dwoma głosami. Z kolei zasada równości w sensie materialnym oznacza, iż głos każdego z wyborców powinien w równy sposób (a co najmniej zbliżony) wpływać na rezultat wyborów. W jaki sposób może dojść do naruszenia analizowanego rozumienia równości wyborów? Przykładem będzie rozwiązanie, zgodnie z którym jeden przedstawiciel jest wybierany z okręgów o różnej liczbie mieszkańców. Jeśli jeden poseł będzie wybierany z okręgu zamieszkałego przez 10 i 20 tys. wyborców wówczas dojdzie do naruszenia równości materialnej wyborów, gdyż siła głosu wyborcy z pierwszego okręgu jest większa niż siła głosu wyborcy z drugiego okręgu. Rozwiązaniem zaistniałej sytuacji może być podział drugiego okręgu na dwa, gdyż wówczas jeden poseł przypadałby w każdym okręgu na 10 tys. wyborców.

Zasada bezpośredniości oznacza, iż głosujący sami (bez pośredników) kreują skład osobowy organu władzy publicznej. W tym miejscu należy dodać, iż „nierozwalny związek z zasadą bezpośredniości wyborów ma zasada głosowania osobistego, czyli osobistej realizacji przez wyborcę prawa do głosowania w lokalu wyborczym” (Kędzior, 2015, s. 134–135). Z kolei zasada tajności głosowania obliuguje do takiego zorganizowania procedury wyborczej, aby nie było możliwości sprawdzenia na kogo od-

dał głos konkretny wyborca. „Istotę tajności stanowi zapewnienie głosującemu tajemnicy wyboru. Głosowanie przeprowadzane jest w sposób niepozwalający ustalić, kto jak głosował” (*Prawo...*, s. 162). Co istotne, realizacja omawianej zasady oznacza, iż nie ma możliwości sprawdzenia na kogo oddał głos konkretny wyborca, lecz już informacja o tym, czy wyborca w ogóle pojawił się w lokalu wyborczym i pobrał kartę do głosowania nie jest tajna. Wyborca odbierający kartę do głosowania potwierdza ten fakt w spisie wyborców, co oczywiście jest zasadne, gdyż uniemożliwia zaistnienie sytuacji, w której ta sama osoba głosowałaby kilkukrotnie. Tak więc analizowana zasada odnosi się tylko do jednego „stadium procesu wyborczego, a mianowicie głosowania. Nie jest zatem tajnym np. udział w wyborach [...]” (*Prawo...*, s. 162).

Tak więc do zasad prawa wyborczego (przymiotników wyborczych) zaliczamy powszechność, równość, bezpośredniość, tajność głosowania, jak również jedną z formuł określających sposób rozdziału mandatów w organie przedstawicielskim. Ostatnia z zasygnalizowanych kwestii, tj. problematyka formuł wyborczych została szerzej omówiona w punkcie pt. *System wyborczy*.

Funkcje wyborów

Funkcje wyborów można zdefiniować jako zespół zadań, które „mają do wypełnienia i wypełniają wybory poprzez zastosowanie określonych procedur dla legitymizowania działalności organów państwa w imieniu i na rzecz suwerena” (Stelmach, 2009, s. 199). Jacek Raciborski analizując tematykę wyborczą zwrócił uwagę na sześć funkcji wyborów, takich jak (Raciborski, 2003, s. 207–209):

- funkcja kreacyjna;
- funkcja programowa;
- funkcja legitymizacyjna;
- funkcja agregowania interesów obywateli;
- funkcja diagnostyczna;
- funkcja rekrutacji i selekcji ludzi do tzw. klasy politycznej.

Obywatele współczesnych państw demokratycznych są uznawani za podmiot władzy najwyższej. Zgodnie z Konstytucją RP z 1997 roku, „władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu” (*Konstytucja...*, art. 4 ust. 1). Jednakże z uwagi na wiele czynników

(np. znaczne terytoria większości państw demokratycznych) obywatele zazwyczaj nie wypełniają funkcji władczych samodzielnie, lecz za pośrednictwem przedstawicieli. „Współczesne, duże demokracje zapewniają właściwie tylko jeden sposób angażowania się w sprawy wspólnoty politycznej – możliwość wybierania przedstawicieli w głosowaniach powszechnych” (Cześnik, 2007, s. 8). Znajduje to odzwierciedlenie w samej treści Konstytucji RP, która po określeniu podmiotu władzy najwyższej (suwerena) stanowi, iż „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio” (*Konstytucja...*, art. 4 ust. 2). W związku z tym konieczne są procedury umożliwiające obywatelom wskazanie osób, które w ich imieniu będą przez okres kadencji podejmowały decyzje publiczne. W ten sposób uwidacznia się funkcja kreacyjna wyborów – obywatele w ramach procedury wyborczej wyłaniają (kreują) skład personalny organów władzy publicznej (Raciborski, 2003, s. 207–208). Innymi słowy, funkcja kreacyjna polega na wyrażeniu „przez wyborców akceptacji i preferencji dla przedstawionych im w postępowaniu wyborczym alternatyw politycznych, a w szczególności personalnych” (*Polskie...*, s. 212). Z kolei funkcja programowa wyborów polega na tym, iż „w toku rywalizacji kandydaci i partie muszą przedstawić programy, które zamierzają realizować w przypadku zwycięstwa” (Raciborski, 2003, s. 208). Obserwacja praktyki politycznej prowokuje jednak do pytania o stopień związania partii politycznych (komitetów wyborczych) swoim programem. Na ile osoby zdobywające władzę kierują się w późniejszym działaniu przedstawionym w trakcie kampanii programem wyborczym? Nie rozstrzygając w tym miejscu wszystkich wątpliwości związanych z zasygnalizowaną kwestią można zauważyć, iż co prawda nie zawsze programy wyborcze są w pełni realizowane, to jednak dzięki nim obywatele wiedzą w zarysie „czego mogą oczekiwać od głównych aktorów polityki i poprzez akt głosowania mają wpływ na program rządów” (Raciborski, 2003, s. 208). Ponadto należy mieć na względzie okoliczność, iż brak realizacji programu wyborczego może skutkować utratą poparcia społecznego przez danego kandydata (komitet wyborczy) w następnych wyborach. „Potencjalna możliwość braku należytego poparcia warunkującego wybór w następnych wyborach stanowi istotny element kontroli wyborców nad wybranymi” (Kuca, 2015, s. 230). Zasygnalizowane zagadnienie jest wielowątkowe i prowokuje także do pytania, na ile obywatele w procesie podejmowania decyzji o poparciu konkretnego kandydata kierują się programami wyborczymi? Innymi słowy, czy decyzje wyborcze są podej-

mowane na podstawie analizy merytorycznej przedstawionych programów, czy jednak wyborcy kierują się innymi (łatwiejszymi w interpretacji) przesłankami, takimi jak chociażby wygląd kandydata. W literaturze ścierają się odmienne interpretacje w tym zakresie, jednakże, jak zauważył W. Załuski, „z badań współczesnej psychologii i neuronauki wyłania się model wyborcy o ograniczonej racjonalności, ale racjonalność ta jest wystarczająca do podejmowania przez wyborcę odpowiedzialnych decyzji politycznych, a tym samym do podtrzymania antropologicznego założenia demokracji o dostatecznej kompetencji przeciętnego wyborcy” (Załuski, 2015, s. 208). Kolejna funkcja wyborów, tj. funkcja legitymizacyjna sprowadza się do tego, iż „we współczesnych demokracjach wybory są główną procedurą dostarczania uprawomocnienia rządzącym, rozstrzygają o legalności władz” (Raciborski, 2003, s. 208).

Obok wyżej scharakteryzowanych wyróżniono także trzy inne funkcje wyborów, tj. funkcję agregowania interesów obywateli (wyborcy głosują zgodnie ze swymi interesami, głównie ekonomicznymi), funkcję diagnostyczną (wyniki wyborów stanowią swego rodzaju badanie preferencji politycznych obywateli), jak również funkcję rekrutacyjną (selekcja osób do tzw. klasy politycznej) (Raciborski, 2003, s. 209).

Poddana analizie klasyfikacja funkcji wyborów jest jedną z propozycji występujących w przedmiotowym zakresie. Należy zaznaczyć, iż funkcje wyborów wynikają z szeregu przesłanek, do których można zaliczyć typ reżimu politycznego. Jak podkreślił W. Wojtasik, „w odmiennych kontekstach reżimu politycznego wybory będą mogły spełniać różne funkcje” (Wojtasik, 2012, s. 49). W przypadku państw demokratycznych istotne miejsce zajmuje funkcja programowa, kreacyjna i legitymizacyjna wyborów. Komitety wyborcze przedstawiają swoje propozycje merytoryczne dotyczące szeregu kwestii, takich jak zagadnienia ustrojowe, gospodarcze, społeczne itd., co stanowi podstawę funkcji programowej. Obok wyartykułowania oferty programowej, komitety wyborcze przedstawiają także propozycje personalne, tj. kandydatów, którzy mają realizować zaproponowany program wyborczy. Obywatele spośród przedstawionych kandydatów wyłaniają skład osobowy organów władzy publicznej pochodzących z wyborów bezpośrednich, co stanowi istotę funkcji kreacyjnej wyborów. Wśród funkcji wyborów niezwykle ważną rolę pełni także funkcja legitymizacyjna.

Termin „legitymizacja” wywodzi się z łac. *legitimus*, co oznacza zgodny z prawem (Żyro, 2004, s. 229). W tym miejscu należy wska-

zać, iż twórcą znaczącej koncepcji legitymizacji władzy był M. Weber. „Wyróżnił on trzy typy idealne prawomocnego panowania: tradycyjny, charyzmatyczny i legalny, podkreślając zarazem, iż w praktyce mamy najczęściej do czynienia z typami mieszanymi” (Sobkowiak, 1998, s. 151). Tym samym Weber wyróżnił legitymizację tradycyjną, charyzmatyczną i legalną, zaznaczając jednocześnie, iż w praktyce życia politycznego najczęściej dochodzi do współwystępowania wyodrębnionych form uprawomocnienia władzy. Legitymizacja tradycyjna odwołuje się do utrwalonych zwyczajów i wartości danego społeczeństwa czy grupy, które określają komu i dlaczego przysługuje prawo do sprawowania władzy politycznej (przykładem występowania legitymizacji tradycyjnej jest monarchia dziedziczna) (Sobkowiak, 1998, s. 151). Z kolei legitymizacja charyzmatyczna „opiera się na wysoce pozytywnym wartościowaniu osobistych cech przywódcy” (Sobkowiak, 1998, s. 151). Tak więc obywatele postrzegają danego polityka przez pryzmat szczególnych zasług czy walorów i stąd wynika ich uznanie danej władzy. W przypadku Polski wydaje się, iż do przywódców czerpiących uzasadnienie do sprawowania władzy w charyzmie należał m.in. Józef Piłsudski (co jak zaznaczono wcześniej nie oznacza, że nie korzystał również z innych form legitymizacji władzy). Legitymizacja legalna opiera się na przekonaniu „o nadrzędności systemu prawnego, który w równy sposób obowiązuje rządzących i rządzonych. Jeżeli rządzący zostali wyłonieni zgodnie z normami prawa i jednocześnie sprawując władzę respektują te normy, to zasługują na akceptację rządzonych” (Sobkowiak, 1998, s. 151–152). W ramach współczesnych państw demokratycznych przykładem uzyskiwania legitymizacji legalnej są przeprowadzane wybory.

Jak wskazano wyżej, M. Weber stworzył wpływową koncepcję legitymizacji władzy, jednakże w analizowanym zakresie powstały również inne propozycje. W kontekście przedmiotu artykułu wydaje się, iż warto przybliżyć podstawowe założenia wielowymiarowej koncepcji legitymizacji władzy autorstwa D. Beethama. „W ujęciu idealnym legitymizacja przejawia się jednocześnie na trzech poziomach: reguł, przekonań i zachowań” (Sobkowiak, 1998, s. 157). Tak więc istotą podejścia Beethama jest wyodrębnienie trzech poziomów legitymizacji władzy, tj. poziomu reguł, przekonań i zachowań. „Po pierwsze, chodzi o stwierdzenie zgodności nabywania i sprawowania władzy z utrwalonymi w systemie politycznym formalnymi i nieformalnymi regułami; jeżeli taka zgodność istnieje, to władza ma charakter legalny. Po

drugie, w świadomości rządzących i rządzonych muszą istnieć [...] przekonania akceptujące wspomniane reguły. [...] Po trzecie, rządzeni muszą manifestować swoją aprobatę wobec stosunków władzy w czynnych zachowaniach” (Sobkowiak, 1998, s. 157). Tym samym pierwszy poziom legitymizacji władzy (poziom reguły) wymaga, aby władza była zdobywana i sprawowana zgodnie z normami prawnymi i innymi utrwalonymi w systemie politycznym zasadami. Jednakże same reguły także muszą znaleźć akceptację rządzących i rządzonych (poziom przekonania). I wreszcie istotą trzeciego poziomu legitymizacji władzy (poziomu zachowań) jest wyrażanie przez rządzonych aprobaty wobec władzy. Co istotne, trzy poziomy legitymizacji władzy nie są „alternatywne, lecz uzupełniają się współtworząc legitymizację określonych stosunków zależności” (Cześnik, 2007, s. 19). Odnosząc przytoczone uwagi do demokracji należy zaznaczyć, iż we wskazanym systemie politycznym uzyskanie władzy jest efektem wolnych, cyklicznych i rywalizacyjnych wyborów (poziom reguły), suweren powinien akceptować obowiązujący system wyborczy (poziom przekonania), natomiast w samej procedurze wyborczej obywatele powinni aktywnie uczestniczyć (poziom zachowań).

System wyborczy

Istotę systemu wyborczego stanowi „proces umożliwiający wyrażenie preferencji wyborczych w postaci głosów oraz transformację głosów oddanych na poszczególne partie w uzyskane przez nie mandaty” (Herbut, 2002, s. 441). Tak więc system wyborczy oznacza ogół warunków, które umożliwiają obywatelom oddanie głosu na wybranego kandydata (listę wyborczą), a następnie przełożenie oddanych głosów na mandaty (stanowiska) w obieralnym organie. Należy zaznaczyć, iż na system wyborczy składa się kilka elementów, takich jak (Herbut, 2002, s. 441–443):

- formuła wyborcza;
- rozmiar okręgu;
- charakter struktury socjoekonomicznej wyborców w danym okręgu i sposoby manipulowania granicami okręgu (geografia wyborcza);
- przeciętny koszt uzyskania jednego mandatu;
- uprawnienia wyborcy w akcie głosowania.

Formuła wyborcza oznacza sposób w jaki następuje przekształcenie „liczby uzyskanych przez daną partię głosów w liczbę przypadających jej mandatów” (Antoszewski, 1997b, s. 229). Wskazany element systemu wyborczego ma duże znaczenie dla ostatecznego podziału mandatów w organie przedstawicielskim. „Można najogólniej powiedzieć, że przedstawiciele wielkich partii (ruchów społecznych), liczący na znaczne poparcie elektoratu będą zainteresowani rozwiązaniami większościowymi lub, w ostateczności, umiarkowanie proporcjonalnymi (np. metodą d’Hondta), reprezentanci zaś ugrupowań małych lub nieznanych opinii publicznej – ordynacją skrajnie proporcjonalną, ułatwiającą im dostęp do parlamentu” (Antoszewski, 1994, s. 41). Ponadto należy zaakcentować, iż analizowane zagadnienie jest bardzo złożone, co stanowi podstawę do wyodrębnienia wielu wariantów w tym zakresie. W ogólnym ujęciu można wyróżnić trzy wielkie rodziny formuł wyborczych (Krasnowolski, 2010, s. 10):

- formuły większościowe;
- formuły proporcjonalne;
- formuły mieszane.

Wyodrębnione rodziny formuł wyborczych dają podstawę do tworzenia kolejnych podziałów. Z uwagi na ograniczone ramy niniejszego szkicu i złożoność zagadnienia w dalszej części w sposób syntetyczny przybliżono wybrane rozwiązania, takie jak:

- formuła większościowa stosowana w okręgach jednomandatowych (wariant większości względnej i bezwzględnej) oraz kilkumandatowych;
- formuła proporcjonalna z zastosowaniem metody największych średnich (metoda d’Hondta, metoda Sainte-Laguë);
- formuła mieszana.

Dokonując powyższego wyboru, kierowano się przede wszystkim faktem, iż wskazane formuły wyborcze były i/lub są stosowane w systemie politycznym RP. Formuła większościowa znajduje zastosowanie podczas wyborów: Prezydenta RP, Senatu, rad gmin⁷, organu wykonawczego gminy (wójt/burmistrz/prezydent miasta). Z kolei formuła proporcjonalna stanowi podstawę przeprowadzenia wyborów: Sejmu, posłów do Parlamentu Europejskiego, rad powiatów, sejmików wojewódzkich.

⁷ Wyjątek stanowią miasta na prawach powiatu, w których jest stosowana formuła proporcjonalna.

Formuła mieszana nie jest obecna w systemie politycznym RP⁸, jednakże w kontekście reformy systemu wyborczego do Sejmu pojawiają się propozycje, aby rozważyć jej ustanowienie (zob. szerzej: Jarentowski, 2008, s. 11–27; *Druk...*).

Formuła większościowa (system większościowy) oznacza rozwiązanie, w którym mandat uzyskuje ten kandydat, który uzyskał najwięcej głosów w okręgu wyborczym. Jeśli do zdobycia mandatu wymagane jest, aby kandydat przekroczył próg 50% oddanych głosów w okręgu wyborczym wówczas mamy do czynienia z większością bezwzględną, natomiast jeśli nie ma ustanowionego wymogu przekroczenia tak określonego progu (wystarczy zdobycie większej liczby głosów od pozostałych kandydatów) wówczas obowiązuje system większości względnej. Tak więc formuła większościowa może występować w wariantach większości względnej lub bezwzględnej. W sytuacji obowiązywania większości względnej odbywa się tylko jedna tura wyborów, natomiast jeśli w danym państwie (jednostce podziału terytorialnego) ustanowiono większość bezwzględną może być konieczne przeprowadzenie drugiej tury wyborczej (jeśli w pierwszej turze żaden z kandydatów nie przekroczył progu 50% oddanych głosów). W celu zobrazowania analizowanego zagadnienia można podać przykład okręgu, w którym pięciu kandydatów ubiega się o mandat posła. Na potrzeby obliczeń założmy, iż w sumie wyborcy oddali 500 głosów, natomiast poszczególni kandydaci uzyskali następujące poparcie: kandydat A – 50 głosów, B – 150, C – 100, D – 120, E – 80. Tak więc kandydat B uzyskał najwięcej głosów i w systemie większości względnej zdobywa mandat, jednakże jeśli obowiązuje system większości bezwzględnej odbędzie się druga tura wyborcza, gdyż żaden z kandydatów nie przekroczył progu 50% oddanych głosów (a zatem nie zdobył minimum 251 głosów). W II turze wyborów weźmie udział dwóch kandydatów z największą liczbą głosów uzyskanych w I turze, tj. kandydaci B i D.

Formuła większościowa zazwyczaj jest stosowana w okręgach jednomandatowych, co skutkuje tym, iż każdy z wyborców dysponuje jednym głosem. Stosowanie systemu większościowego nie wyklucza jednak zorganizowania wyborów w okręgach kilkumandatowych. Wówczas wyborcy dysponują liczbą głosów równą liczbie kandydatów wybieranych z danego okręgu wyborczego (choć mogą oddać głosy na

⁸ Stan na 31 października 2017 roku.

mniejszą liczbę kandydatów), natomiast za wybranych uważa się tylu kandydatów w kolejności uzyskanych głosów, ile mandatów obsadza się w danym okręgu wyborczym. W celu zobrazowania takiej sytuacji można podać przykład wyborów większościowych przeprowadzanych w okręgu, z którego wybiera się 3 przedstawicieli. Biorąc pod uwagę dane z powyższego akapitu należy stwierdzić, iż mandaty uzyskają kandydaci B, D, C (podano w kolejności uzyskanych głosów, tj. 150, 120 i 100).

Formuła proporcjonalna (system proporcjonalny) wymaga stosowania list wyborczych, na których kandydaci są umieszczeni w kolejności ustalonej przez komitet wyborczy (najczęściej tworzony przez partie polityczne). Tak więc komitety zgłaszają listy kandydatów, spośród których wyborca wybiera jedną i oddaje na nią głos. Tym samym formuła proporcjonalna jest stosowana w okręgach wielomandatowych. Z istoty systemu proporcjonalnego wynika fakt, iż w pierwszej kolejności dzieli się mandaty między listy wyborcze, natomiast dopiero w drugim etapie przydziela się mandaty kandydatom z list w kolejności uzyskanych głosów (lub w kolejności umieszczenia na liście).

Stosowanie formuły proporcjonalnej jest zatem związane z koniecznością dokonania podziału mandatów między listy wyborcze (pierwszy etap ustalania wyniku wyborów). W tym celu stosuje się różne metody przeliczania liczby głosów uzyskanych przez poszczególne listy wyborcze na mandaty w organie przedstawicielskim. Wśród często stosowanych metod w Europie znajduje się metoda d'Hondta i metoda Sainte-Laguë. Pierwsza z wymienionych metod „polega na podzieleniu liczby głosów uzyskanych przez poszczególne partie w okręgu wyborczym przez kolejne liczby całkowite (1, 2, 3, 4 itd.). Mandaty otrzymują te partie, które legitymują się kolejno najwyższymi wynikami uzyskanymi z tak przeprowadzonej operacji matematycznej. Formuła Sainte-Laguë [...] polega na zastosowaniu identycznej operacji, z tym że dzielnikami są tu liczby nieparzyste [...]. W zmodyfikowanej [...] wersji pierwszym dzielnikiem jest liczba 1,4, a następnymi kolejne liczby nieparzyste od 3 poczynając” (Antoszewski, 1997b, s. 234–235).

Zastosowanie konkretnej metody przeliczania liczby głosów na mandaty nie pozostaje bez wpływu na ostateczny wynik wyborów (podział mandatów). W celu przybliżenia analizowanego zagadnienia w tabeli numer 1 i 2 dokonano symulacji podziału mandatów w okręgu wyborczym z zastosowaniem odpowiednio metody d'Hondta i metody Sainte-Laguë.

Na potrzeby obliczeń przyjęto, iż w okręgu oddano 10 000 głosów ważnych, wybieranych jest 7 przedstawicieli z tegoż okręgu, natomiast poszczególne listy wyborcze cieszyły się następującym poparciem: lista A – 4500 głosów, B – 2500, C – 2000, D – 1000.

Tabela 1

Podział mandatów według metody d'Hondta

Dzielnik	A (4500)	B (2500)	C (2000)	D (1000)
1	4500 (1*)	2500 (2)	2000 (4)	1000
2	2250 (3)	1250 (6)	1000	500
3	1500 (5)	833,33	666,67	333,33
4	1125 (7)	625	500	250
5	900	500	400	200
Liczba mandatów	4	2	1	0

* Liczby w nawiasie oznaczają kolejne mandaty dla listy wyborczej (komitetu wyborczego).

Źródło: Opracowanie własne.

W przypadku zastosowania metody d'Hondta liczbę głosów uzyskaną przez poszczególne komitety wyborcze dzieli się przez kolejne liczby naturalne. Uzyskane w ten sposób ilorazy szereguje się od największego tak długo, aby obsadzić wszystkie mandaty możliwe do zdobycia w danym okręgu wyborczym. Dokonując analizy omawianej metody przez pryzmat przykładu zaprezentowanego w tabeli numer 1 mandaty przypadną następującym komitetom:

- komitet A – pierwszy mandat (iloraz 4500);
- komitet B – drugi mandat (iloraz 2500);
- komitet A – trzeci mandat (iloraz 2250);
- komitet C – czwarty mandat (iloraz 2000);
- komitet A – piąty mandat (iloraz 1500);
- komitet B – szósty mandat (iloraz 1250);
- komitet A – siódmy mandat (iloraz 1125).

W efekcie przeprowadzonych obliczeń otrzymujemy następujący podział mandatów w okręgu 7-mandatowym: komitet A – 4 mandaty, komitet B – 2 mandaty, komitet C – 1 mandat, natomiast komitet D nie otrzymuje żadnego mandatu. Czy zastosowanie metody Sainte-Laguë zmieniłoby podział mandatów w analizowanym okręgu wyborczym? Obliczenia zaprezentowane w tabeli numer 2 dają odpowiedź na tak sformułowane pytanie.

Tabela 2

Podział mandatów według metody Sainte-Laguë

Dzielnik	A (4500)	B (2500)	C (2000)	D (1000)
1	4500 (1*)	2500 (2)	2000 (3)	1000 (5)
3	1500 (4)	833,33 (7)	666,67	333,33
5	900 (6)	500	400	200
7	642,86	357,14	285,71	142,86
9	500	277,78	222,22	111,11
Liczba mandatów	3	2	1	1

* Liczby w nawiasie oznaczają kolejne mandaty dla listy wyborczej (komitetu wyborczego).

Źródło: Opracowanie własne.

W tym miejscu należy przypomnieć, iż stosując metodę Sainte-Laguë liczbę głosów uzyskaną przez poszczególne listy wyborcze dzieli się przez kolejne liczby nieparzyste (w przypadku metody d'Hondta dzielimy przez kolejne liczby naturalne). I w tym zakresie uwidacznia się różnica między analizowanymi metodami przeliczania liczby głosów na mandaty. Dalsze działania są analogiczne w przypadku obu metod, tj. uzyskane ilorazy szereguje się od największego i w takiej kolejności są przyznawane mandaty w organie przedstawicielskim. Zastosowanie metody Sainte-Laguë do analizowanego przykładu skutkuje następującym podziałem mandatów:

- komitet A – pierwszy mandat (iloraz 4500);
- komitet B – drugi mandat (iloraz 2500);
- komitet C – trzeci mandat (iloraz 2000);
- komitet A – czwarty mandat (iloraz 1500);
- komitet D – piąty mandat (iloraz 1000);
- komitet A – szósty mandat (iloraz 900);
- komitet B – siódmy mandat (iloraz 833,33).

Przeprowadzone obliczenia wskazują, iż doszło do następującego rozdziału mandatów: komitet A – 3 mandaty, komitet B – 2 mandaty, komitet C – 1 mandat, komitet D – także 1 mandat. Tym samym użycie metody Sainte-Laguë doprowadziło do innego podziału mandatów niż w sytuacji, gdy mandaty były przyznawane zgodnie z metodą d'Hondta. Jeden mandat stracił komitet zwycięski (komitet A), natomiast komitet z najmniejszą liczbą głosów zyskał mandat (komitet D). Przytoczone ustalenia pozostają w zgodzie z wnioskami prezentowanymi w literaturze, zgodnie z którymi metoda d'Hondta sprzyja komitetom cieszącym się najwięk-

szym poparciem wyborców (szczególnie zwycięskim), natomiast metoda Sainte-Laguë jest korzystniejsza dla mniejszych komitetów. Wskazana cecha powoduje, iż poszczególne partie polityczne (w zależności od poparcia społecznego) są zainteresowane przyjęciem innej metody przeliczania głosów na mandaty. W efekcie analizowana problematyka zajmuje istotne miejsce w działaniach ugrupowań politycznych, które dążą do maksymalizacji korzyści wyborczych (czyli uzyskania jak największej liczby mandatów przy określonym poparciu społecznym).

Jak zaznaczono wyżej, w przypadku stosowania formuły proporcjonalnej w pierwszym etapie ustalania wyniku wyborów przyznaje się mandaty poszczególnym komitetom wyborczym. Drugi etap obejmuje przyznanie mandatów kandydatom umieszczonym na listach wyborczych, którym przypadły miejsca w organie przedstawicielskim. W przypadku stosowania systemu list otwartych (jak to ma miejsce np. w Polsce) mandaty otrzymują kandydaci w kolejności wynikającej z liczby otrzymanych głosów, natomiast w systemie list zamkniętych mandaty zdobywają kandydaci w kolejności wynikającej z miejsca na liście wyborczej. „W systemie list otwartych wyborca oprócz dokonania wyboru listy wyborczej [...] wskazuje również konkretnego kandydata, wyznaczając swoją preferencję w zdobyciu przez niego mandatu. W systemach list zamkniętych o zdobyciu mandatu decyduje kolejność ułożona przez tworzących daną listę wyborczą” (Krasnowolski, 2015, s. 11). Tym samym wydaje się, iż system list otwartych daje wyborcy większe możliwości, gdyż oprócz wyboru komitetu głosujący wskazuje także preferowanego kandydata z danej listy wyborczej. W ten sposób do organu przedstawicielskiego może zostać wybrany kandydat, który przez osoby układające listy wyborcze został umieszczony na dalszych pozycjach. Praktyka wyborcza w Polsce wskazuje jednak, iż zdecydowanie większe szanse na uzyskanie mandatu posła mają kandydaci umieszczeni na początku list wyborczych, tj. na tzw. miejscach mandatowych. Sam termin „miejscza mandatowe” można zdefiniować jako „wszystkie miejsca od góry listy, odpowiadające liczbie zdobytych przez daną partię mandatów w danym okręgu. Jeśli więc partia zdobyła jeden mandat w okręgu, miejscem mandatowym jest tylko pierwsze miejsce na liście. Jeśli zaś zdobyła 5 mandatów, są to miejsca 1–5” (Flis, 2010, s. 4). Jak wskazał J. Flis, jeśli w badaniach uwzględnimy wyniki wyborów do Sejmu z roku 2005 i 2007 to okaże się, iż kandydaci z tzw. miejsc mandatowych uzyskali prawie 80% mandatów (Flis, 2010, s. 5). Tak więc w systemie list otwartych wyborcy mogą wskazać

kandydata umieszczonego na dalszych pozycjach (dając mu w ten sposób pierwszeństwo w uzyskaniu mandatu), jednakże praktyka pokazuje, iż zazwyczaj miejsca w organie przedstawicielskim uzyskują osoby, które zostały przez gremia decyzyjne komitetów wyborczych umieszczone na miejscach otwierających listy wyborcze. „Chociaż wydaje się, że system ten daje wyborcy znacznie większy wpływ na to, kto znajdzie się w parlamencie, niż w przypadku list zamkniętych, pojawia się tu pewna pułapka, która powoduje, że te dwa systemy wyboru list nie zawsze różnią się od siebie tak bardzo, jakby można wnosić z samego tylko ich formalnego opisu” (Rzązewski, Słomczyński, Życzkowski, 2014, s. 149). Powyższe uwagi wydają się świadczyć, iż w przypadku stosowania formuły proporcjonalnej (niezależnie od obowiązującego systemu list) dużą rolę w procesie rekrutacji składu osobowego organów przedstawicielskich odgrywają gremia kierownicze partii politycznych (o czym szerzej w dalszej części szkicu).

Wybory mogą być przeprowadzane przy zastosowaniu formuły większościowej bądź proporcjonalnej, jednakże możliwa jest także sytuacja, w której kształtowanie składu osobowego konkretnego organu władzy publicznej odbywa się przy użyciu obu formuł wyborczych (formuła mieszana). Tym samym w przypadku zastosowania formuły mieszanej część mandatów w parlamencie jest obsadzana zgodnie z formułą proporcjonalną, natomiast część zgodnie z formułą większościową. „Klasyczna formuła mieszana polega na wyborze 50% deputowanych w okręgach jednomandatowych, przy zastosowaniu zasady większości oraz 50% w państwie traktowanym jako jeden wielomandatowy okręg, przy zastosowaniu zasady proporcjonalności. Klasyczna formuła mieszana jest obecnie rzadkością. [...] Częściej mamy do czynienia z przewagą jednej z formuł podstawowych lub z innymi modyfikacjami” (Polarczyk, 2003, s. 42–43).

Biorąc pod uwagę rozwój historyczny formuł wyborczych należy zaznaczyć, iż pierwotnie głosowania przeprowadzano zgodnie z formułą większościową, natomiast „formuła proporcjonalna po raz pierwszy została zastosowana w Belgii w 1889 r.” (Polarczyk, 2003, s. 42). System proporcjonalny powstał „na fali krytyki ordynacji większościowej jako wypaczającej wolę elektoratu i prowokującej nadużycia” (Krasnowolski, 2010, s. 8). Praktyczne zastosowanie systemu proporcjonalnego pod koniec XIX wieku rozpoczęło spór między zwolennikami i przeciwnikami obu podstawowych formuł wyborczych. „Istota tego sporu dotyczy

w gruncie rzeczy odpowiedzi na pytanie o to, co jest [...] priorytetem: czy skuteczność i stabilność rządów wyłonionych na podstawie ordynacji większościowych, czy też zwiększenie różnorodności przedstawicielskiej przez zagwarantowanie mniejszościom szerszej reprezentacji politycznej” (Michalak, 2004, s. 108–109).

Formuła większościowa jest zrozumiała i czytelna dla wyborców, gdyż mandat zdobywa kandydat z największą liczbą głosów w okręgu wyborczym (ewentualnie kilku kandydatów z największym poparciem głosujących jeśli system większościowy jest praktykowany w okręgach wielomandatowych). Tym samym formuła większościowa nie jest powiązana ze stosowaniem skomplikowanych metod przeliczania głosów na mandaty, co wydaje się jej znaczną zaletą. W przypadku stosowania formuły proporcjonalnej kluczową rolę odgrywa poparcie dla konkretnej listy wyborczej, natomiast dopiero w drugim etapie bierze się pod uwagę liczbę głosów uzyskaną przez poszczególnych kandydatów (należy pamiętać, iż w systemie list zamkniętych mandaty są przydzielane w kolejności umieszczenia kandydatów na liście wyborczej). Tym samym praktykowanie systemu proporcjonalnego powoduje, iż uwaga wyborców jest skoncentrowana przede wszystkim na ugrupowaniach (komitetach) biorących udział w wyborach, natomiast stosowanie systemu większościowego skutkuje personalizacją rywalizacji wyborczej (co nie oznacza, że afiliacja partyjna w ogóle nie ma znaczenia). Dotychczasowe uwagi wskazują, iż do zalet formuły większościowej należy jej prosta konstrukcja, jak również większa personalizacja. Tym samym system większościowy jest „łatwy do zrozumienia dla każdego i oczywisty w praktycznym zastosowaniu. W systemie tym każdy wyborca otrzymuje kartę do głosowania z listą wszystkich kandydatów, spośród których wybiera jednego, ewentualnie otrzymuje czystą kartkę, na której wypisuje nazwisko preferowanego kandydata” (*Demokracja...*, s. 67). A zatem w systemie większościowym liczy się przede wszystkim kandydat i jego postrzeganie w okręgu wyborczym, natomiast w systemie proporcjonalnym istotna jest przede wszystkim pozycja kandydata w gremiach kierowniczych partii politycznych (komitetów wyborczych), które to podmioty decydują czy i na jakim miejscu listy wyborczej znajdzie się konkretny kandydat. „Dużą wadą ordynacji proporcjonalnych (przede wszystkim tych opartych o formułę list partyjnych) jest nadmierna rola partii politycznych (a w praktyce ich aparatu) w doborze i selekcji osób startujących w wyborach. Po pierwsze, w większości to właśnie partie polityczne zgłaszają

kandydatów do wybieralnych organów. Decydują w ten sposób o tym, kto w ogóle będzie miał możliwość ubiegania się o mandat w danym okręgu. Po drugie, decydując o kształcie list partyjnych i kolejności umieszczonych na nich nazwisk, decydują w wielu przypadkach o tym, kto tak naprawdę zostanie wybrany. Zdaniem przeciwników reprezentacji proporcjonalnej, wypacza to cały proces wyłaniania i naboru elit politycznych, o którym w warunkach państwa demokratycznego powinni rozstrzygać wyborcy, a nie partyjni notable” (Michalak, 2004, s. 119).

Pamiętając o zaletach formuły większościowej należy też wspomnieć o negatywnych skutkach jej stosowania. W tym zakresie warto zasygnalizować, iż analizowana formuła wyborcza skutkuje większą koncentracją rywalizujących komitetów wyborczych, gdyż szansę na mandat w danym okręgu ma tylko jeden kandydat (oczywiście w wariancie jednomandatuowych okręgów wyborczych, co jest jednak dominującym rozwiązaniem). W związku z tym, iż mandat zdobywa tylko zwycięzca, głosy oddane na pozostałych kandydatów w ogóle nie przekładają się na miejsca w kreowanym organie władzy publicznej⁹ (a należy mieć na uwadze, iż w systemie większości względnej mogą to być głosy ponad połowy uczestników głosowania w okręgu wyborczym). Przeprowadzanie wyborów przy zastosowaniu formuły proporcjonalnej pozwala uniknąć takiej sytuacji, gdyż mandaty są rozdzielane stosownie do poparcia uzyskanego podczas głosowania, choć należy pamiętać, iż również stosowanie tego rozwiązania prowadzi do pewnych rozbieżności między wielkością poparcia a liczbą zdobytych mandatów. „Ordynacja proporcjonalna powstała jako próba uniknięcia wypaczenia woli wyborców, będącej rezultatem wyborów przeprowadzanych w systemie większościowym. Zgodnie z założeniami miała doprowadzić do podziału miejsc wybieralnych z oddaniem proporcji głosów, które zostały oddane na poszczególne listy kandydatów. Zasadą jest bowiem nie indywidualne kandydowanie, lecz kandydowanie na listach, przedstawianych przez partie polityczne bądź ugrupowania wyborcze” (Krasnowolski, 2010, s. 7).

W perspektywie zwolennika formuły proporcjonalnej A. Lijpharta, „system ten umożliwia uzyskanie reprezentacji nie tylko mniejszościom politycznym, ale również religijnym, etnicznym itp. Do zalet tej formuły

⁹ „W wyborach większościowych może się zdarzyć, że nawet siła polityczna reprezentująca 30–40% elektoratu w ogóle nie uzyska reprezentacji w parlamencie, co da asumpt do podważenia jego reprezentatywności”; J. Jaskiernia, *Wizja parlamentu w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1994, s. 24.

Lijphart zalicza również to, że elektorat ma możliwość wyłonienia swoich przedstawicieli spośród dużej liczby pretendentów” (Michalak, 2004, s. 118). W kontekście pierwszej z wymienionych zalet należy dodać, iż współcześnie demokrację określa się nie tyle jako rządy większości, lecz jako rządy większości przy poszanowaniu praw mniejszości. Tym samym wskazana zaleta formuły proporcjonalnej nabiera jeszcze większego znaczenia, gdyż umożliwia również mniejszym komitetom wyborczym (komitetom reprezentującym mniejszości społeczne) uzyskanie mandatów w organie przedstawicielskim. Jednakże z drugiej strony może to skutkować tym, iż trudno będzie zbudować w parlamencie stabilną większość niezbędną do utworzenia rządu. Przeciwnicy formuły proporcjonalnej twierdzą, „iż jest to najkrótsza droga do politycznej niestabilności i niezdolności do sprawowania władzy” (*Demokracja...*, s. 69). W kontekście drugiej ze wskazanych zalet warto zauważyć, iż co prawda system proporcjonalny skutkuje tym, iż obywatele mają możliwość dokonania wyboru spośród dużej liczby kandydatów, lecz jednocześnie rodzi to trudność w zakresie możliwości bliższego zapoznania się głosujących z sylwetkami wszystkich osób ubiegających się o mandat. Jeśli w okręgu wyborczym o mandat ubiega się kilkudziesięciu, a nawet kilkuset kandydatów, to trudno oczekiwać, aby głosujący znalazł czas na szczegółowe porównanie ofert wyborczych czy dotarcie do informacji o życiorysach i dokonaniach poszczególnych kandydatów. W tym kontekście warto zasignalizować, iż w wyborach do Sejmu RP z 2015 roku średnio w okręgu wyborczym startowało 192 kandydatów (7858 kandydatów na posłów ubiegało się o mandaty w 41 okręgach wyborczych)¹⁰.

Przeciwnicy formuły proporcjonalnej zwracają uwagę, iż stosowanie przedmiotowego rozwiązania może skutkować wyborem osób, które są niepopularne wśród elektoratu, lecz cieszą się dobrą pozycją w gremiach kierowniczych komitetów wyborczych. Wskazana sytuacja może być szczególnie widoczna, gdy tzw. lokomotywą wyborczą (zazwyczaj kandydat otwierający listę wyborczą) jest osoba bardzo popularna w okręgu wyborczym, która uzyskuje dzięki temu poparcie na poziomie kilkudziesięciu czy nawet kilkuset tysięcy głosów. Wówczas mandat może uzyskać kandydat z bardzo niewielkim poparciem wyborców (w przypadku Polski

¹⁰ Najmniej kandydatów ubiegało się o mandat posła w okręgach wyborczych numer 12 i 40 (po 119), natomiast najwięcej w okręgu wyborczym nr 19 (370); dane za: Państwowa Komisja Wyborcza, *Określi wyborcze w wyborach do Sejmu*, http://parlament2015.pkw.gov.pl/344_sejm, 04.09.2017.

zdarzało się, iż wynik w granicach tysiąca głosów wystarczał do uzyskania mandatu w Sejmie¹¹). „W systemie proporcjonalnym trudniejsze jest [...] usunięcie niepopularnego parlamentarzysty, jeśli bowiem partia będzie nadal umieszczała jego nazwisko blisko szczytu swojej listy, to sposób proporcjonalnego zaliczania głosów może zapewnić mu reelekcję” (*Demokracja...*, s. 68).

Dyskusja na temat zalet i wad obu podstawowych formuł wyborczych jest wielowątkowa i zajmuje pokaźne miejsce w literaturze przedmiotu. Analizowana tematyka od wielu lat jest również obecna w dyskursie publicznym prowadzonym w Polsce. W tym kontekście warto przypomnieć chociażby kampanie wyborcze z 2015 roku, podczas których zagadnienie formuły wyborczej do Sejmu RP zajmowało istotne miejsce tak w debatach kandydatów, jak i wyborców. Nie rozstrzygając w tym miejscu wszystkich wątpliwości należy podkreślić, iż obowiązująca formuła wyborcza pociąga za sobą znaczne konsekwencje dla rywalizacji wyborczej (np. wybory są bardziej skupione na ugrupowaniach politycznych lub poszczególnych kandydatach), jednakże analizowany element systemu wyborczego nie stanowi jedynej przesłanki jakości elit politycznych. Problem jest znacznie szerszy i należy go postrzegać przez pryzmat całego procesu rekrutacji elit politycznych. Dla przykładu warto zauważyć, iż m.in. z uwagi na bardzo niski prestiż osób zajmujących stanowiska w organach władzy publicznej¹² wielu potencjalnych kandydatów, któ-

¹¹ Przykładowo w wyborach do Sejmu z 2015 roku w okręgu nr 19 (obejmuje obszar Warszawy) mandat uzyskał Zbigniew Gryglas, którego poparło 1011 głosujących (Komitet Wyborczy Nowoczesna Ryszarda Petru). Taka sytuacja wystąpiła m.in. z uwagi na fakt, iż lider ugrupowania Ryszard Petru otrzymał 129 088 głosów. W analizowanym kontekście warto zasygnalizować, iż mandatu posła nie zdobyła startująca w tym samym okręgu wyborczym Barbara Nowacka, którą poparło 75 813 wyborców (Koalicyjny Komitet Wyborczy Zjednoczona Lewica SLD+TR+PPS+UP+Zieloni); dane za: Państwowa Komisja Wyborcza, *Wyniki wyborów do Sejmu RP*, http://parlament2015.pkw.gov.pl/349_Wyniki_Sejm/0/0/19, 30.10.2017. W tym miejscu można dodać, iż w wyborach do Sejmu „z 2001 r. rezultaty poniżej 3 tys. głosów uzyskało 10 posłów, a 3 spośród nich poniżej 1 tys. głosów [...]”; T. Godlewski, *Polski system polityczny. Instytucje – procedury – obywatele*, Toruń 2005, s. 63.

¹² Z analizy sondażu przeprowadzonego przez Centrum Badania Opinii Społecznej wynika, iż największym uznaniem społecznym cieszy się strażak i profesor uniwersytetu (odpowiednio 87 i 82 procent badanych zadeklarowało duże poważanie). Wśród najmniej poważanych profesji znalazł się radny gminny, poseł na Sejm, działacz partii politycznej (odpowiednio 33, 32 i 20 procent badanych zadeklarowało duże poważanie); Centrum Badania Opinii Społecznej, *Prestiż zawodów*, Komunikat z badań

rzy legitymują się dobrym przygotowaniem merytorycznym w ogóle rezygnuje ze startu w wyborach. Jak zauważył M. Mączyński, dla oceny racjonalności wyborów ważne (jeśli nie najważniejsze) jest również to, „kogo możemy wybierać, a więc czy wybieramy spośród kandydatów nadających się czy też nienadających się do pełnienia funkcji publicznych, czy wybieramy spośród osób utalentowanych i zdolnych, czy też spośród miernot i osób społecznie nieprzydatnych. Można by pomyśleć, że «mądrość ludu» tych ostatnich wykluczy. Czy jednak na pewno i zawsze? A co będzie, jeśli konstrukcja ordynacji dopuści do tego, że będziemy mogli wybierać jedynie spośród miernot lub osób publicznie nieprzydatnych, albo wręcz etycznie upośledzonych?» (Mączyński, 2015b, s. 10–11). Dlatego też mając na względzie znaczenie formuły wyborczej należy pamiętać, iż wprowadzenie reform w przedmiotowym zakresie nie musi być cudownym panaceum na słabości systemu politycznego RP. O jakości życia politycznego decyduje szereg przesłanek, a zatem należy prowadzić prace w wielu obszarach (jak chociażby w zakresie kultury politycznej), aby system demokratyczny funkcjonował coraz lepiej i cieszył się pozytywnymi opiniami obywateli. „Prawo wyborcze powinno uwzględniać specyfikę i uwarunkowania kraju, w którym ma obowiązywać. Nie każda ordynacja da się zastosować wszędzie i nie zawsze jej stosowanie przyniesie takie same rezultaty jakie dostarcza jej używanie gdzie indziej. Decyduje o tym charakter rywalizacji elit politycznych, poziom kultury politycznej, przyzwyczajenia i doświadczenia historyczne danego społeczeństwa [...]” (Michalak, 2004, s. 122–123).

Powyższe uwagi zostały poświęcone na dokonanie analizy wybranych zagadnień dotyczących formuły wyborczej. W tym miejscu należy przypomnieć, iż system wyborczy tworzą także inne elementy, takie jak: rozmiar okręgu, charakter struktury socjoekonomicznej wyborców i sposoby manipulowania granicami okręgu (geografia wyborcza), przeciętny koszt uzyskania jednego mandatu, jak również uprawnienia wyborcy w akcie głosowania.

Rozmiar okręgu wyborczego oznacza liczbę mandatów, „które rozdziela terytorialnie zorganizowana grupa wyborców” (Herbut, 2002, s. 442). W przypadku stosowania formuły większościowej okręgi zazwyczaj są jednomandatowe, choć jak zaznaczono wyżej, możliwa jest rów-

niez sytuacja, w której formuła większościowa jest stosowana w okręgach kilkumandatowych. „W systemach proporcjonalnych występują okręgi wielomandatowe, poczynając od dwumandatowych, a kończąc na sytuacji, gdy cały kraj stanowi jeden okręg wyborczy [...]” (Herbut, 2002, s. 442). Tak więc system większościowy zazwyczaj jest związany z okręgami jednomandatowymi, natomiast system proporcjonalny występuje w okręgach wielomandatowych. Co warto zaakcentować, wielkość okręgów jest istotna z punktu widzenia interesów komitetów wyborczych. Nie rozważając w tym miejscu wszystkich aspektów poruszonego zagadnienia można zaznaczyć, iż ustanowienie formuły proporcjonalnej w małych okręgach wyborczych znacznie zmniejsza szanse małych ugrupowań na zdobycie miejsc w organie przedstawicielskim¹³. Tym samym w interesie komitetów cieszących się niewielkim poparciem społecznym jest ustanowienie dużych okręgów wyborczych. Jak zaznaczył D. Nohlen, „w trójmandatowym okręgu wyborczym procentowy udział głosów, jakie dana partia musi uzyskać, aby wziąć udział w podziale mandatów, wynosi – poza szczególnymi przypadkami – 18%. W okręgu wyborczym, w którym wybieranych jest dziewięciu reprezentantów, partia ma szansę na uzyskanie mandatu już przy udziale wynoszącym mniej niż 9%” (Nohlen, 2004, s. 81). Tak więc nie tylko formuła wyborcza, ale również rozmiar okręgu wyborczego ma wpływ na ostateczny podział mandatów.

Manipulowanie granicami okręgów wyborczych (geografia wyborcza) może „wywołać efekt nadreprezentacji lub niedoreprezentacji określonych grup społecznych – z reguły na niekorzyść mieszkańców gęsto zaludnionych miast” (Antoszewski, 1997b, s. 229). Tym samym należy zaznaczyć, iż kształt okręgów wyborczych nie pozostaje bez wpływu na ostateczny wynik wyborów, gdyż zwolennicy i przeciwnicy określonych opcji politycznych (kandydatów) zazwyczaj są nierównomiernie rozmieszczeni na terytorium państwa. W związku z tym podmioty zmieniające granice okręgów wyborczych dążą do tego, aby zmaksymalizować zyski wyborcze. „Manipulacje kształtem okręgów wyborczych określane są mianem «gerrymanderingu» od nazwiska gubernatora stanu Massachusetts Elbridge Gerry’ego, który przy okazji wyborów w 1812 r. wyodrębnił dla siebie z miasta Boston okręg wyborczy, kształtem przypominający salamandrę” (Sokół, 2007, s. 29). Jak wskazał W. Sokół, działania

¹³ „W doktrynie wyróżnia się podczas wyborów proporcjonalnych małe, średnie i duże okręgi wyborcze”; K. Skotnicki, *Funkcje wyborów a wielkość okręgów wyborczych*, www.csw.umk.pl/pobierz.php?id=100, 2.11.2017.

mieszczące się w ramach gerrymanderingu można zaliczyć do dwóch zasadniczych strategii. Pierwsza z nich to metoda „pakowania”, która „polega na takim wytyczeniu granic okręgu, aby obejmował on jak najwięcej zwolenników danego kandydata lub partii [...]”, natomiast druga z nich to metoda „pękania” polegająca „na deprecjonowaniu przeciwników politycznych przez takie podzielenie obszaru, na którym przewagę ma dany kandydat lub partia, aby rozproszyć głosy ich elektoratu” (Sokół, 2007, s. 30).

Kolejny element systemu wyborczego to przeciętny koszt uzyskania jednego mandatu, który oznacza liczbę głosów, jaka jest konieczna do uzyskania miejsca w organie przedstawicielskim. „Zasadniczo w systemach większościowych opartych z reguły na dwupartyjnym układzie rywalizacji przeciętny koszt uzyskania mandatu jest większy niż w systemach proporcjonalnych. W systemach proporcjonalnych, które stosują małe okręgi wyborcze, koszt uzyskania mandatu będzie większy niż w systemach tego samego typu, ale posługujących się okręgami wielkimi” (Herbut, 2002, s. 443).

Uprawnienia wyborcy w akcie głosowania sprowadzają się do dwóch zasadniczych rozwiązań, takich jak: głosowanie kategoryczne, głosowanie porządkujące. W przypadku głosowania kategorycznego „wyborca posiada jeden głos, który oddaje na jednego kandydata (bądź na jedną listę partyjną)”, natomiast w przypadku głosowania porządkującego wyborca ma „możliwość oznaczenia kolejności kandydatów na liście, jej przestawienia, kumulacji większej liczby głosów w stosunku do osoby jednego kandydata, bądź zestawienia kandydatów z różnych list partyjnych” (Antoszewski, 1997b, s. 229). Współcześnie regułą jest głosowanie kategoryczne „i towarzysząca mu praktyka minimalizowania wpływu wyborców na nominacyjne decyzje partii politycznych w odniesieniu do kandydatów” (Antoszewski, 1997b, s. 229).

Elementem systemu wyborczego może być również klauzula zaporowa¹⁴, która jest określonym procentowo minimalnym progiem poparcia, aby dany komitet wyborczy był uprawniony do udziału w podziale mandatów (zazwyczaj klauzula zaporowa wynosi kilka procent). W związku z tym mniejsze partie polityczne (komitety wyborcze) mogą nie uzyskać miejsc w organie przedstawicielskim, gdyż nie zdobędą minimalnej liczby głosów określonej klauzulą wyborczą. Dlatego też wyborcy zamie-

¹⁴ Klauzula zaporowa jest określana również jako próg wyborczy.

rzający głosować na komitety, które w sondażach wyborczych uzyskują niewielkie poparcie (poniżej progu wyborczego) mogą stanąć przed dylematem na kogo oddać głos. Z jednej strony mają wybrany komitet, jednakże z drugiej strony niskie poparcie wśród ogółu wyborców może powodować obawę przed „zmarowaniem głosu” (głos oddany na komitet, który nie przekroczy progu wyborczego nie przekłada się na mandat w organie przedstawicielskim). „Wyborca, który nie jest przekonany, że preferowana przez niego lista osiągnie [...] próg, jest skłonny oddać swój głos na inną, akceptowalną przez niego listę, która – wedle wiedzy i świadomości wyborcy – ma większe szanse na przekroczenie progu wyborczego” (Mączyński, 2015, s. 264).

Pomimo pewnych wątpliwości należy zaznaczyć, iż ustanowienie progu wyborczego zapobiega rozdrobnieniu parlamentu i ułatwia w ten sposób zbudowanie większości niezbędnej do utworzenia rządu. „Wprowadzenie arbitralnego progu wyborczego jest odstępstwem od zasady proporcjonalności, panuje jednak powszechne przekonanie o konieczności takiego rozwiązania ograniczającego liczbę bardzo małych partii, a przez to zwiększającego stabilność sceny politycznej i zmniejszającego prawdopodobieństwo częstych wyborów w następstwie niezdolności do sprawowania władzy” (*Demokracja...*, s. 70).

Podsumowanie

Rozważania podjęte w artykule dotyczyły wybranych aspektów odnoszących się do kluczowej procedury współczesnego modelu demokracji, tj. wyborów. Analizie poddano zagadnienie istoty i funkcji wyborów, zasady prawa wyborczego, jak również bardzo złożoną i wielowątkową problematykę dotyczącą systemu wyborczego. Przeprowadzanie wolnych, cyklicznych i rywalizacyjnych wyborów to warunek wyjściowy (choć niewystarczający) zaliczenia danego systemu politycznego do demokracji. Klasyczny model demokracji był praktykowany w państwach o małym obszarze i z niewielką liczbą obywateli, a zatem możliwe było przeprowadzanie cyklicznych zgromadzeń ludowych. Znaczne zwiększenie się obszaru, jak również liczby obywateli państw współczesnych zrodziło potrzebę nowego zaprojektowania struktury instytucjonalnej demokracji. W ten sposób doszło do ukształtowania wyborów, które umożliwiają obywatelom wyznaczanie przedstawicieli, aby rozstrzygali w ich imieniu

zagadnienia publiczne. Tym samym wybory stały się centralną instytucją współczesnego modelu demokracji. Oczywiście suweren może korzystać także z wielu innych mechanizmów (np. formy demokracji bezpośredniej i semibezpośredniej), jednakże poza dniem wyborów zdecydowana większość obywateli przyjmuje rolę obserwatorów sceny politycznej (a nie aktorów realnie kreujących treść decyzji publicznych).

„W nowoczesnych państwach nasz wpływ na sprawy publiczne jest mocno ograniczony. Wielkość państw oraz nasze codzienne zajęcia nie pozwalają nawet mieć złudzenia, że pojedynczy obywatel współdecyduje o losie państwa” (Rzegocki, 2006, s. 209). W istocie nasz wpływ na kreowane decyzje publiczne jest mocno ograniczony, jednakże konstrukcja współczesnego państwa demokratycznego umożliwia obywatelom wyznaczanie osób, które podejmują wskazane decyzje. Tak więc jeśli elity polityczne sprawujące władzę będą podejmowały rozstrzygnięcia niezgodne z wolą znacznej liczby wyborców mogą w konsekwencji utracić władzę (przegrać następne wybory). Oczywiście liczba ofert, spośród których dokonujemy wyboru nie jest zazwyczaj znaczna i ogranicza nasze możliwości do wskazania jednej z kilku czy kilkunastu możliwości (komitetów wyborczych). Pomimo zasygnalizowanych ograniczeń, demokracje tym wyróżniają się spośród innych rozwiązań systemowych, iż umożliwiają pokojową (w efekcie wyborów) zmianę sprawujących władzę. Jak zaznaczył G. Mosca, istotnym walorem demokracji przedstawicielskiej jest „możliwość publicznej dyskusji nad decyzjami rządzących oraz łatwość, z którą niezadowolenie rządzonych może [...] wyrażać się w sposób legalny, dając większość [głosów] partiom opozycyjnym” (cyt. za: Żyromski, 1996, s. 135).

Szczegółowe rozwiązania przyjmowane w poszczególnych państwach tworzą bardzo złożoną mozaikę procedur wyborczych. Warto choćby przypomnieć, iż biorąc pod uwagę tylko jeden element systemu wyborczego, tj. formułę wyborczą można wyodrębnić trzy podstawowe rozwiązania w tym zakresie (formuły większościowe, proporcjonalne i mieszane). Co istotne, poszczególne kategorie formuł wyborczych są wewnątrznie zróżnicowane. Przyjęcie konkretnych rozwiązań nie pozostaje bez wpływu na ostateczny wynik wyborów (obsadzenie stanowisk publicznych kreowanych w drodze wyborów bezpośrednich). W związku z tym kształt systemu wyborczego jest przedmiotem zainteresowania tak obywateli, jak i elit politycznych. Wskazana problematyka od wielu lat jest obecna również w dyskursie publicznym prowadzonym w Polsce.

Zgodnie z Konstytucją RP z 1997 roku, wybory do Sejmu są przeprowadzane w oparciu o formułę proporcjonalną¹⁵, jednakże znaczna część obywateli opowiada się za reformą systemu wyborczego i ustanowieniem formuły większościowej w okręgach jednomandatowych¹⁶. Próbuując odnieść się do wskazanego zagadnienia, należy zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, trudno jest dokonać jednoznacznego wyboru, gdyż każda z formuł wyborczych charakteryzuje się zarówno pozytywnymi, jak i negatywnymi aspektami. Jednakże pewnym wskazaniem może być omówiona w artykule koncepcja legitymizacji władzy D. Beethama. Zgodnie z perspektywą zaprezentowaną przez przywołanego Autora legitymizacja przejawia się na trzech poziomach, tj. reguł, przekonań i zachowań. Nabycie władzy zgodnie z obowiązującymi regułami to wypełnienie pierwszego poziomu legitymizacji władzy, natomiast drugi poziom (przekonań) zakłada, iż rządzący i rządzeni powinni akceptować wskazane reguły. W związku z tym wysokie poparcie społeczne dla postulatu reformy systemu wyborczego powinno być ważnym impulsem dla elit politycznych, aby podjąć konstruktywne prace w tym zakresie. Efektem podjętych działań powinno być opracowanie i wdrożenie w życie takich rozwiązań, które będą się cieszyły wysokim poparciem społecznym. Tym samym wskazówką przy reformowaniu systemu wyborczego nie powinien być interes podmiotów dokonujących zmian, lecz doprowadzenie do sytuacji, w której reguły rywalizacji wyborczej będą się cieszyły znaczną akceptacją obywateli. Wydaje się, iż osiągnięcie takiego stanu powinno pozytywnie wpłynąć na trzeci poziom legitymizacji władzy, tj. poziom zachowań, a zatem udział obywateli w wyborach. Po drugie, należy mieć

¹⁵ „Wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym”; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 z późn. zm., art. 96 ust. 2.

¹⁶ Dnia 6 września 2015 roku odbyło się referendum ogólnokrajowe, w którym obywatele mieli możliwość udzielenia odpowiedzi na trzy pytania. Jedno z nich odnosiło się do problematyki formuły wyborczej do Sejmu („Czy jest Pani/Pan za wprowadzeniem jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej?”). Przy bardzo niskiej frekwencji (7,80%) zdecydowana większość głosujących, tj. 78,75% opowiedziała się za ustanowieniem jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu. Z uwagi na niską frekwencję wynik referendum nie został uznany za wiążący. Opracowano na podstawie: *Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 czerwca 2015 r. o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum*, Dz. U. 2015, poz. 852; *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 września 2015 r. o wynikach głosowania i wyniku referendum przeprowadzonego w dniu 6 września 2015 r.*, Dz. U. 2015, poz. 1375.

na względzie okoliczność, iż co prawda kształt systemu wyborczego odgrywa ważną rolę w procesie rekrutacji elit politycznych, lecz nie jest to jedyny czynnik warunkujący ich jakość. Tak więc nawet ustanowienie jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu nie musi oznaczać automatycznej poprawy funkcjonowania systemu politycznego RP. W tym miejscu należy podkreślić, iż niezwykle istotną rolę odgrywa również krąg kandydatów, spośród których dokonujemy wyboru. Dlatego też należy podjąć działania skutkujące tym, aby o miejsca w organach władzy publicznej ubiegały się osoby o najwyższych walorach intelektualnych i moralnych.

Podsumowując warto zaakcentować, iż wybory stanowią kluczową instytucję współczesnego modelu demokracji, która umożliwia obywatelom kontrolowanie elit politycznych realnie sprawujących władzę (zob. szerzej: Rachwał, 2013, s. 69–82). Właściwe wypełnienie przez suwerena przedmiotowej funkcji wymaga odpowiedniej wiedzy i umiejętności obywatelskich, gdyż procedury wyborcze praktykowane we współczesnych państwach demokratycznych charakteryzują się dużą złożonością. Istotne zadanie do wypełnienia mają także elity polityczne, które przyjmując konkretny kształt systemu wyborczego powinny przede wszystkim kierować się oczekiwaniami społecznymi i dążeniem do realizacji dobra wspólnego, a nie próbą realizacji własnych interesów¹⁷. W tym kontekście należy pamiętać, iż obywatele współczesnych państw demokratycznych kontrolują elity polityczne, jednakże zasady owej kontroli są określane w prawie wyborczym, które jest uchwalane przez samych przedstawicieli.

Bibliografia

- Antoszewski A. (1994), *Ordynacje wyborcze do parlamentu i ich polityczne konsekwencje*, w: *Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 roku w świetle komparatystycznej teorii polityki*, red. A. Antoszewski, Wrocław.
- Antoszewski A. (1997a), *Modele demokracji przedstawicielskiej*, w: *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław.

¹⁷ Już wiele lat temu Z. Jackiewicz zaakcentował, iż „polski prawodawca odgrywa w dziedzinie wyborów szczególną rolę: jest nie tylko twórcą reguł prawnych, zgodnie z którymi toczą się wybory, ale również podmiotem współdecydującym o wynikach wyborów”; Z. Jackiewicz, *Wpływ prawodawcy na wyniki wyborów*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 3, s. 44.

- Antoszewski A. (1997b), przy współudziale R. Alberskiego, *Systemy wyborcze*, w: *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław.
- Antoszewski A. (1998), *Współczesne teorie demokracji*, w: *Studia z teorii polityki*, t. II, red. A. W. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wrocław.
- Bingham Powell Jr. G. (2006), *Wybory jako narzędzie demokracji. Koncepcje większościowe i proporcjonalne*, Warszawa.
- Birch S. (2009), *Full participation. A comparative study of compulsory voting*, Tokyo–New York–Paris.
- Centrum Badania Opinii Społecznej (2013), *Prestiż zawodów*, Komunikat z badań BS/164/2013, Warszawa, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_164_13.PDF, 31.10.2017.
- Cześniak M. (2007), *Partycypacja wyborcza w Polsce. Perspektywa porównawcza*, Warszawa.
- Dahl R. A. (1995), *Demokracja i jej krytycy*, Kraków.
- Demokracja, parlament i systemy wyborcze* (2007), red. M. A. Griffith-Traversy, Warszawa.
- Druk nr 434, Sejm V kadencji.
- Flis J. (2010), *Opinia o wprowadzeniu parytetu płci na listach wyborczych (Druk nr 2713, Sejm VI kadencji)*, Kraków, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=2713>, 31.08.2017.
- Godlewski T. (2005), *Polski system polityczny. Instytucje – procedury – obywatele*, Toruń.
- Herbut R. (2002), *System wyborczy*, w: *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław.
- Jackiewicz Z. (1995), *Wpływ prawodawcy na wyniki wyborów*, „Państwo i Prawo”, z. 3.
- Jarentowski M. G. (2008), *Mieszane systemy wyborcze i ich zgodność z art. 96 ust. 2 Konstytucji RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 4.
- Jaskiernia J. (1994), *Wizja parlamentu w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa.
- Kędzior A. (2015), *Użytkownicy i beneficjenci prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, w: *Praktyka realizacji biernego prawa wyborczego w Polsce. Źródła regulacji, wykładnia przepisów prawa i efekty ich stosowania w świetle ustawy Kodeks wyborczy*, red. M. Mączyński, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Krasnowolski A. (2010), *Koncepcje systemów wyborczych*, OT-578, Kancelaria Senatu, Warszawa, <http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/90/plik/ot-578-2.pdf>, 31.08.2017.

- Krasnowolski A. (2015), *Procedury wyborcze w krajach europejskich*, OT-635, Kancelaria Senatu, Warszawa, http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/130/plik/ot-635_do_internetu.pdf, 1.08.2017.
- Kuca G. (2015), *Programy wyborcze jako meritum stosunku przedstawicielskiego*, w: *Praktyka realizacji biernego prawa wyborczego w Polsce. Źródła regulacji, wykładnia przepisów prawa i efekty ich stosowania w świetle ustawy Kodeks wyborczy*, red. M. Mączyński, Warszawa.
- Markowski R., Cześniak M., Kotnarowski M. (2015), przy współpracy P. Grzelaka, *Demokracja. Gospodarka. Polityka. Perspektywa polskiego wyborcy*, Warszawa.
- Mączyński M. (2015a), *Potencjalnie możliwe schematy działania: elitystyczny i partycypacyjny model demokracji oraz ich konsekwencje dla interakcji publicznych*, w: *Praktyka realizacji biernego prawa wyborczego w Polsce. Źródła regulacji, wykładnia przepisów prawa i efekty ich stosowania w świetle ustawy Kodeks wyborczy*, red. M. Mączyński, Warszawa.
- Mączyński M. (2015b), *Wstęp*, w: *Praktyka realizacji biernego prawa wyborczego w Polsce. Źródła regulacji, wykładnia przepisów prawa i efekty ich stosowania w świetle ustawy Kodeks wyborczy*, red. M. Mączyński, Warszawa.
- Mączyński P. (2015), *Konsekwencje przyjętych w Polsce formuł wyborczych oraz metod repartycji głosów i ustalania ostatecznego wyniku wyborów*, w: *Praktyka realizacji biernego prawa wyborczego w Polsce. Źródła regulacji, wykładnia przepisów prawa i efekty ich stosowania w świetle ustawy Kodeks wyborczy*, red. M. Mączyński, Warszawa.
- Michalak B. (2004), *Większościowy czy proporcjonalny? Spór o kształt systemu wyborczego*, „Dialogi Polityczne”, nr 34.
- Musiał-Karg M. (2012a), *Demokracja bezpośrednia a wprowadzenie praw wyborczych dla kobiet – przykład Szwajcarii*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 4.
- Musiał-Karg M. (2012b), *Elektroniczne referendum w Szwajcarii. Wybrane kierunki zmian helweckiej demokracji bezpośredniej*, Poznań.
- Nohlen D. (2004), *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 września 2015 r. o wynikach głosowania i wyniku referendum przeprowadzonego w dniu 6 września 2015 r., Dz. U. 2015, poz. 1375.
- Państwowa Komisja Wyborcza, *Okręgi wyborcze w wyborach do Sejmu*, http://parlament2015.pkw.gov.pl/344_sejm, 04.09.2017.
- Państwowa Komisja Wyborcza, *Wyniki wyborów do Sejmu RP*, http://parlament2015.pkw.gov.pl/349_Wyniki_Sejm/0/0/19, 30.10.2017.
- Polarczyk K. (2003), *Parlament polski na tle parlamentów innych państw. Analiza statystyczna*, Raport nr 214 Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa.

- Polskie prawo konstytucyjne* (2000), red. W. Skrzydło, Lublin.
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 czerwca 2015 r. o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum, Dz. U. 2015, poz. 852.
- Prawo konstytucyjne* (2000), red. Z. Witkowski, Toruń.
- Rachwał M. (2012), *Przymus wyborczy a legitymizacja władzy politycznej*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 4.
- Rachwał M. (2013), *Władza ludu czy elit politycznych? Próba zdefiniowania współczesnej demokracji*, „Przegląd Politologiczny”, nr 1.
- Rachwał M. (2016), *Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce. Podstawy prawne – praktyka – perspektywy rozwoju*, Poznań.
- Raciborski J. (2003), *Wybory i wyborcy*, w: J. J. Wiatr, J. Raciborski, J. Bartkowski, B. Frątczak-Rudnicka, J. Kilias, *Demokracja Polska 1989–2003*, Warszawa.
- Rosicki R. (2012), *Kryzys demokracji liberalnej – wybrane problemy rządzenia, legitymizacji i reprezentacji*, w: *Od teorii do praktyki politycznej. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Zbigniewowi Błokowi z okazji 40-lecia pracy naukowej i 70-lecia urodzin*, red. M. Kołodziejczak, R. Rosicki, Poznań.
- Rzążewski K., Słomczyński W., Życzkowski K. (2014), *Każdy głos się liczy! Wędrowka przez krainę wyborów*, Warszawa.
- Rzegocki A. (2006), *Czy demokracja może być totalitarna?*, w: *Totalitaryzm a zachodnia tradycja*, red. M. Kuniński, Kraków.
- Skotnicki K., *Funkcje wyborów a wielkość okręgów wyborczych*, www.csw.umk.pl/pobierz.php?id=100, 02.11.2017.
- Sobkowiak L. (1998), *Legitymizacja polityczna*, w: *Studia z teorii polityki*, t. II, red. A. W. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wrocław.
- Sokół W. (2007), *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin.
- Stelmach A. (2009), *Funkcje wyborów i ich weryfikacja we współczesnym świecie*, w: *W poszukiwaniu modelu demokratycznego*, red. S. Zyborowicz, Toruń.
- Stelmach A. (2010), *Zmiany prawa wyborczego w Polsce a legitymizacja władzy*, w: *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, t.j. Dz. U. 2017, poz. 15 z późn. zm.
- Wojtasik W. (2012), *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka*, Katowice.
- Załuski W. (2015), *Proces podejmowania decyzji wyborczych w świetle psychologii kognitywnej i neuronauki*, w: *Praktyka realizacji biernego prawa wyborczego w Polsce. Źródła regulacji, wykładnia przepisów prawa i efekty ich stosowania w świetle ustawy Kodeks wyborczy*, red. M. Mączyński, Warszawa.
- Zwoński A. (2010), *Dylematy demokracji*, Kraków.

Żyro T. (2004), *Wstęp do politologii*, Warszawa.

Żyromski M. (1996), *Gaetano Mosca. Twórca socjologicznej teorii elity*, Poznań.

Żyromski M. (2016), *Rola i funkcje wyborów w systemach niedemokratycznych*, „Przegląd Politologiczny”, nr 3.